JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/01/2026
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2254/2024

Reclamante: ASOCIACIÓN DE LÍNEAS AÉREAS (ALA).

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Consumo, líneas aéreas, expedientes sancionadores, informes Abogacía del Estado, respuesta tardía.

R CTBG
Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de noviembre de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Requerimos que nos envíen todos los dictámenes jurídicos e informes de la Abogacía del Estado referentes a los expedientes sancionadores de consumo a varias compañías aéreas».

2. Mediante resolución de 18 de diciembre de 2024, la Abogacía General del Estado del Ministerio responde lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«(...) Primero. - Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG: "La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva".

Los informes de la Abogacía del Estado que se solicitan se han emitido una vez finalizado un procedimiento sancionador y emitida resolución sancionadora, en el marco de un recurso administrativo (recurso de alzada). Dichos informes fueron solicitados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a la Abogacía General del Estado y por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Los informes versan sobre actuaciones sancionadoras concretas de la Secretaría General de Consumo y Juego, relativas a varios expedientes sancionadores de compañías aéreas, y realizan una valoración jurídica pormenorizada de determinadas cuestiones abordadas en tales expedientes.

La propia Asociación de Líneas Áreas ha publicado el 22 de noviembre de 2024 que "La política de equipaje de mano actual se mantiene sin cambios a la espera de que los Tribunales puedan decidir sobre la petición de medidas cautelares que solicitarán las aerolíneas afectadas" (La sanción de Consumo por el cobro de equipaje de cabina no se aplicará hasta resolución judicial, es manifiestamente ilegal e ignora la normativa europea -Alaspain), por lo que parece evidente la voluntad de iniciar un procedimiento judicial al respecto.

En consecuencia, debe entenderse que procede denegar el acceso a la información solicitada, en virtud del límite legal previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIPB "La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva".

En efecto, si se accediera al derecho de acceso, quedarían gravemente afectados los principios de igualdad entre las partes y contradicción. Para poder acceder al debate procesal en condiciones que respeten la garantía de igualdad entre los implicados, ninguno de ellos debería conocer, sino en el seno del propio proceso y en el trámite correspondiente, los argumentos que servirán de fundamento a las posiciones que asumirán, como parte demandante y como parte demandada, algo que sucedería si los informes solicitados se hicieran públicos, pues se tendría acceso al criterio de la parte defensora de la Administración afectada sobre el objeto de la cuestión litigiosa, facilitando, de este modo, la labor del adversario procesal.

El CTBG ha señalado en múltiples resoluciones que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y

R CTBG
Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que «los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013».

Vemos por tanto que el CTBG requiere que la aplicación de los límites legales del derecho de acceso a la información pública, vaya precedido de la realización de un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información), garantizando que la aplicación de estos límites legales se realice de forma proporcionada y justificada, en aras de no menoscabar de forma injustificada y desproporcionada el derecho de acceso a la información pública.

Partiendo de lo anterior y efectuado el test del daño, entendemos que debe prevalecer la aplicación del límite legal del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, frente al derecho de acceso a la información solicitada, puesto que en el acceso a los informes de la Abogacía del Estado solicitado concurre un interés inferior, el de conocer de manera anticipada unos informes que las partes recurrentes tendrán a su disposición en el seno del proceso, frente al interés público superior que concurre en garantizar el derecho de defensa, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva de la Administración.

El derecho de defensa se configura como un pilar básico en nuestro ordenamiento jurídico y está regulado en el artículo 24 de la Constitución como un derecho fundamental cuya tutela se puede recabar directamente de los Tribunales (artículo 53.2 de la Constitución).

No se comprende cómo la Abogacía del Estado va a garantizar el derecho de defensa de los organismos a los que asesora, defiende y representa si es obligada a entregar, con carácter previo, los informes relativos a los procedimientos judiciales concretos en los que deba intervenir.

R CTBG
Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

[redacted]

Debe recordarse que los informes solicitados llevan a cabo una valoración jurídica pormenorizada de determinadas cuestiones abordadas en los expedientes sancionadores, por lo que, de conocerse, la ventaja procesal de los recurrentes en el orden jurisdiccional contencioso administrativo sería incuestionable.

Es decir, tal y como exige la R/114/2021 del CTBG, no se está alegando, sin más, la existencia de un procedimiento judicial al respecto, sino que se indica por qué el conocimiento de la información solicitada podría suponer un perjuicio (ventaja procesal de los eventuales recurrentes, infracción del principio de igualdad de armas e infracción del derecho de defensa). Y, este Centro Directivo entiende que, en el presente caso, resulta proporcionado que estos intereses deban primar sobre el interés público en la divulgación de la información.

Segundo. - Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG: "La garantía de confidencialidad".

Adicionalmente, otra circunstancia que debe ponderarse en favor de la denegación del acceso solicitado es la salvaguarda del deber de sigilo y secreto, a los que están sometidos los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico.

En efecto, la disposición adicional séptima de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, establece que en la asistencia jurídica letrada que presten los abogados del Estado:

"c.- Adecuarán su conducta a las normas éticas vigentes en la administración o entidad pública respectiva y a los criterios derivados de los principios deontológicos, y cumplirán con las exigencias derivadas de los principios de buena fe, lealtad, confidencialidad y colaboración con la Administración de Justicia".

El artículo 42 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, regula los principios de actuación y obligaciones de los abogados del Estado y del resto del personal de la Abogacía General del Estado en el desarrollo de las funciones, indicando en su letra m):"En el desarrollo de las competencias y funciones que corresponden a la Abogacía General del Estado, los Abogados del Estado y el resto del personal integrado en la misma, deberán: (...) m) Observar un riguroso secreto, sigilo y reserva respecto de los asuntos e información que conozcan en el desarrollo de sus funciones.

n) Observar los criterios de actuación derivados de los códigos deontológicos de la abogacía y la procura (...)" Y, finalmente, la Instrucción de la Abogacía General del Estado 3/2006, de 21 de abril, sobre la observancia de las normas deontológicas de

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

la abogacía en las funciones de asistencia jurídica de los abogados del Estado, establece en su apartado tercero que:

"el Abogado del Estado tiene el deber de discreción profesional en relación con todos los hechos, toda la información y todos los documentos que pueda conocer con ocasión de cualquiera de las modalidades de actuación profesional …".

Expuesto lo anterior, cabe indicar que el respeto a estos deberes de siglo y secreto supone que las funciones de asesoramiento jurídico y los informes evacuados en ejercicio de dichas funciones por los abogados del Estado no puedan ser de general y público acceso, lo cual no impide que dicho acceso esté justificado cuando resulte patente un interés público superior en la divulgación de los informes emitidos.

En consecuencia, debe prevalecer el interés que concurre en la salvaguarda del citado deber de sigilo y secreto administrativo que atañe a los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento sin que, de acuerdo con lo expuesto, concurra causa justificativa alguna que legitime el menoscabo de estos deberes de siglo y secreto mediante el acceso al informe solicitado. Sobre todo, y como se viene diciendo, cuando la divulgación perjudica claramente el derecho de defensa de la Administración a la que asesora, representa y defiende la Abogacía del Estado.

Finalmente, debe insistirse en que el acceso a los informes solicitados por parte de los eventuales recurrentes tendrá lugar en el marco del procedimiento judicial ya que se entiende que formarán parte del expediente administrativo del que traen causa. En consecuencia, la presente resolución no impedirá a las aerolíneas recurrentes tener acceso a los informes al tiempo de formalizar su demanda.

En consecuencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 14.1.f) y 14.1.k) de la LTAIBG, este Centro Directivo resuelve no facilitar el acceso a la información solicitada. (…)».

3. Mediante escrito registrado el 27 de diciembre de 2024, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que puso de manifiesto:

«PRIMERO.- Sobre el límite del artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013.

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

Según la Resolución, es de aplicación el límite del artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 ("la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva"), porque "si los informes solicitados se hicieran públicos, se tendría acceso al criterio de la parte defensora de la Administración afectada sobre el objeto de la cuestión litigiosa, facilitando, de este modo, la labor del adversario procesal".

Sin embargo, precisamente por esa razón (por preservar la igualdad de armas entre las partes procesales), es procedente conceder el acceso solicitado a la información pública, pues de lo contrario esa información sólo estaría en manos de la Abogacía del Estado, que es una de las partes litigantes.

Por lo tanto, no concurre en modo alguno el límite invocado: bien al contrario, la igualdad de armas esgrimida es lo que debe llevar a dar acceso a la información pública solicitado.

SEGUNDO.- Sobre el límite del artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013.

Añade la Resolución que "adicionalmente, otra circunstancia que debe ponderarse en favor de la denegación del acceso solicitado es la salvaguarda del deber de sigilo y secreto, a los que están sometidos los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico", lo cual le lleva a aplicar el límite del artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013 ("la garantía de confidencialidad").

Pero aceptar semejante argumento implicaría cercenar el acceso a la información pública relativo a cualquier informe de asesoramiento jurídico interno de la Administración (Abogacía del Estado, Secretarías municipales, etc.), es decir, a crear ex novo y de manera alegal (o más bien, ilegal) una nueva categoría de información excluida de la normativa sobre transparencia. (...)»

4. Con fecha 27 de diciembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 21 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «En relación con esta reclamación y dentro del plazo de quince días conferido al efecto, se formulan las siguientes ALEGACIONES:

   Primera.- Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG, "La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva".

R CTBG
Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

El reclamante ha solicitado tener acceso a todos los informes jurídicos de la Abogacía del Estado "referentes a los expedientes sancionadores de consumo a varias compañías aéreas" y considera que, precisamente para preservar la igualdad de armas entre las partes procesales, "es procedente conceder el acceso solicitado a la información pública, pues de lo contrario esa información solo estaría en manos de la Abogacía del Estado, que es una de las partes litigantes".

Al respecto, y con carácter previo, deben tenerse en cuenta dos consideraciones: la primera, es que el reclamante no niega la existencia del procedimiento judicial con las compañías aéreas a las que en su día se incoó procedimiento sancionador e incluso reconoce, tácitamente, que es la existencia de ese procedimiento judicial lo que le lleva a solicitar los informes, para que no los tenga únicamente la "Abogacía del Estado litigante"; en segundo lugar, que la Abogacía del Estado no es, estrictamente, la "parte litigante" en el procedimiento judicial afectado, como sostiene la reclamación, sino que es el asesor jurídico, el representante y el defensor en juicio de la Administración demandada, para la cual elaboró los informes que ahora se están solicitando y a la cual habrá de defender en el procedimiento (tal y como establece el artículo 1 del RD 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado).

Sobre estas premisas debe recordarse que los informes solicitados versan sobre actuaciones sancionadoras concretas de la Secretaría General de Consumo y Juego, relativas a varios expedientes incoados a determinadas compañías aéreas. Tales informes realizan una valoración jurídica pormenorizada de determinadas cuestiones abordadas en los expedientes sancionadores. Además, fueron emitidos en el marco de un recurso de alzada.

La motivación de la resolución recurrida sobre la concurrencia del artículo 14.1.f) de la LTAIBG no ha obviado el consolidado criterio del CTBG según el cual vincular la vulneración de la igualdad de las partes y de la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la LTAIBG.

De hecho, en la resolución recurrida se lleva a cabo la valoración del test de daño (interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información), análisis en el que se tiene muy presente que el acceso a los informes se acabará produciendo, y a tiempo para que los recurrentes puedan preparar sus

R CTBG
Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

alegaciones frente al acto administrativo impugnado, pero será en el seno del procedimiento judicial donde se enjuicie la legalidad de los actos administrativos a que los informes se refieren. Del mismo modo, se justifica cómo el límite legal ha sido aplicado de manera proporcionada, sin menoscabar injustificadamente el derecho de acceso a la información pública que, recuérdese, no es un derecho absoluto.

En efecto, los informes de la Abogacía del Estado solicitados llevan a cabo una valoración jurídica pormenorizada de determinadas cuestiones abordadas en los expedientes sancionadores por lo que, de hacerse públicos ahora tales criterios, la ventaja procesal de los recurrentes en el orden jurisdiccional contencioso administrativo sería incuestionable. Podrían emplear algunas de las consideraciones y líneas argumentales expuestas en los informes precitados para preparar anticipadamente su recurso y sostener pretensiones anulatorias del acto administrativo, algo que infringe la igualdad de las partes en los procesos judiciales, el derecho de defensa de la Administración y la tutela judicial efectiva.

El principio de igualdad entre las partes, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, supone que las partes procesales, ya fueren demandantes o demandados, deben disponer de las mismas posibilidades de alegación, impugnación y prueba. Conforme a este principio, resulta improcedente, tanto la concesión de privilegios de índole procesal que carezcan de justificación objetiva y razonable, como simplemente, la mera negación a una de las partes de posibilidades de alegación y prueba que, sin embargo, se concedan a la contraria.

Desde esta perspectiva, conceder el acceso a la información pública interesada sitúa a la Administración en una evidente inferioridad de condiciones frente a las compañías aéreas demandantes toda vez que, mientras que ellas habrían accedido con carácter previo al trámite procesal correspondiente a la posición jurídica del defensor de la Administración en dicho procedimiento, no se concedería este mismo privilegio a la Abogacía del Estado frente a los letrados de las demandantes, por lo que, claramente, se quiebra el principio de igualdad entre las partes procesales.

Para garantizar este principio, el acceso a los informes solicitados debiera producirse en el trámite correspondiente del procedimiento judicial y por las partes personadas y legitimadas, al formar parte los informes solicitados del expediente administrativo.

R CTBG
Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

[redacted]

Respecto del derecho de defensa, tal y como establece el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, este derecho incluye, entre otras, la facultad para oponerse a las pretensiones que se formulen de contrario y a utilizar los medios de prueba pertinentes en apoyo de las propias, sin que pueda producirse indefensión.

Si se concede el derecho de acceso a la reclamante, al hacer público el criterio del defensor de la Administración con carácter previo al trámite procesal correspondiente, se condiciona su estrategia, y, en la medida en que tales informes puedan tener una conexión directa con las pretensiones de los demandantes en el procedimiento judicial, se dificulta la defensa la Administración.

Dicho de otro modo, si se concede el acceso solicitado podría estar limitándose la defensa de la Administración utilizando para ello precisamente los informes emitidos por la Abogacía del Estado con carácter previo al proceso judicial, algo que, desde nuestra perspectiva, no resulta conforme con artículo 24.2 de la Constitución.

(…)

Segunda.- Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG, "La garantía de confidencialidad". Adicionalmente, otra circunstancia que adujo la resolución de la Abogacía General del Estado en favor de la denegación del acceso solicitado era la salvaguarda del deber de sigilo y secreto, a los que están sometidos los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico.

En efecto, la disposición adicional séptima de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, establece que en la asistencia jurídica letrada que presten los abogados del Estado: "c.- Adecuarán su conducta a las normas éticas vigentes en la administración o entidad pública respectiva y a los criterios derivados de los principios deontológicos, y cumplirán con las exigencias derivadas de los principios de buena fe, lealtad, confidencialidad y colaboración con la Administración de Justicia".

El artículo 42 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, regula los principios de actuación y obligaciones de los abogados del Estado y del resto del personal de la Abogacía General del Estado en el desarrollo de las funciones, indicando en su letra m): "En el desarrollo de las competencias y funciones que corresponden a la Abogacía

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

General del Estado, los Abogados del Estado y el resto del personal integrado en la misma, deberán: (…) m) Observar un riguroso secreto, sigilo y reserva respecto de los asuntos e información que conozcan en el desarrollo de sus funciones. n) Observar los criterios de actuación derivados de los códigos deontológicos de la abogacía y la procura (…)"

Y, finalmente, la Instrucción de la Abogacía General del Estado 3/2006, de 21 de abril, sobre la observancia de las normas deontológicas de la abogacía en las funciones de asistencia jurídica de los abogados del Estado, establece en su apartado tercero que: "el Abogado del Estado tiene el deber de discreción profesional en relación con todos los hechos, toda la información y todos los documentos que pueda conocer con ocasión de cualquiera de las modalidades de actuación profesional …".

Expuesto lo anterior, procede llevar a cabo la valoración del test de daño (interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que no prevalezca el interés público en la divulgación de la información). Y que además, el límite legal aplicado lo sea de manera proporcionada, sin menoscabar injustificadamente el derecho de acceso a la información pública.

Al respecto, cabe argumentar que lo que se pretende proteger con la limitación efectuada en este caso es que las valoraciones jurídicas expuestas en los informes de la Abogacía del Estado dirigidos a las entidades que asesora, representa y defiende en un procedimiento que no ha concluido, no tengan un carácter eminentemente público.

No se trata, como refiere la reclamación, "de cercenar el acceso a la información pública relativo a cualquier informe de asesoramiento jurídico interno", sino, exclusivamente en este caso, a los concretos informes solicitados y dadas sus particularidades.

Los deberes de confidencialidad, secreto, sigilo y reserva que se imponen a los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones, tratan de proteger los intereses de las entidades que asesora, representa y defiende. No se comprende cómo la Abogacía del Estado va a garantizar tales intereses si es obligada a publicar, con carácter previo, informes referidos a actos administrativos que van a ser impugnados en los procedimientos judiciales en los que la propia Abogacía deba intervenir en defensa de la Administración autora de esos actos, y al margen de la normativa procesal que regula el momento en que esos informes, en tanto que

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

formen parte del expediente administrativo que se remitirá al órgano judicial que conozca del recurso, se pondrán a disposición de los recurrentes para formalizar su demanda. Es más, de la normativa transcrita, se desprende justo lo contrario: la Abogacía del Estado tiene el deber de no acceder al derecho de acceso.

En definitiva, el derecho de acceso del reclamante debe ceder, pues en este caso se encuentra limitado por el deber de confidencialidad de los abogados del Estado, necesario y pertinente, al existir procedimientos judiciales pendientes de resolver.

Por último, cabe decir que la limitación se lleva a cabo de forma proporcionada, sin que presente un carácter general, como refiere el reclamante. En este sentido cabe recordar que este centro directivo viene concediendo el acceso a otros muchos informes emitidos por abogados del Estado en ejercicio de sus funciones (por ejemplo, recientemente solicitados, los números 00001-00098223 o 00001-00097786), en los que, lógicamente, no concurren las circunstancias del caso presente.

En consecuencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 14.1.f) y 14.1.k) de la LTAIBG, debe entenderse que no procede facilitar el acceso a la información solicitada».

5. Concedido trámite de audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes y habiendo comparecido a la notificación el 22 de enero de 2025, a la fecha de elaborarse esta resolución no ha presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los informes jurídicos evacuados por la Abogacía del Estado en relación con los expedientes sancionadores de consumo seguidos a varias compañías aéreas.

4. La Abogacía General del Estado contestó en plazo a la solicitud denegando el acceso por aplicación del artículo 14.1.f) LTAIBG al considerar, tras realizar el test del daño, que si se concediera el acceso a la información solicitada quedarían gravemente afectados los principios de igualdad procesal entre las partes y de contradicción. Asimismo, invocó la aplicación del artículo 14.1.k) LTAIBG —garantía de confidencialidad—, dada la necesidad de salvaguardar el deber de sigilo y secreto al que están sometidos los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico. Finalmente, indicó que el acceso a los informes solicitados por parte de los eventuales recurrentes tendría lugar en todo caso en el marco del

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

procedimiento judicial, ya que dichos informes formaban parte del expediente administrativo del que traen causa.

Durante la sustanciación de este procedimiento, la Abogacía General del Estado se ratificó en los argumentos expuestos en su resolución, añadiendo diversas consideraciones respecto de la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG.

En este sentido, a lo ya expuesto en su resolución inicial, añade (i) que en la realización del test del daño se ha tenido «*muy presente que el acceso a los informes se acabará produciendo, y a tiempo para que los recurrentes puedan preparar sus alegaciones frente al acto administrativo impugnado»;* (ii) que, de anticiparse el contenido de estos informes, se podrían emplear las *consideraciones y líneas argumentales expuestas en los informes precitados,* haciéndose público el criterio del defensor de la Administración con carácter previo al trámite procesal correspondiente lo que, por un lado, condiciona su estrategia procesal (dada la conexión directa con las pretensiones de las demandantes) y, por otro lado, infringe la igualdad de las partes en los procesos judiciales, el derecho de defensa de la Administración y la tutela judicial efectiva al situar a la Administración en inferioridad de condiciones respecto de las compañías aéreas demandantes —pues «*no se concedería este mismo privilegio* [acceso a la posición jurídica del defensor de la Administración en el procedimiento] *a la Abogacía del Estado frente a los letrados de las demandantes, por lo que, claramente, se quiebra el principio de igualdad entre las partes procesales*»—.

5. Sentado lo anterior, procede verificar la concurrencia de los límites invocados, partiendo de la premisa, tantas veces reiterada, de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo viene exigiendo también el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558), exigiendo que « *en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.»*

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

En particular, en lo que concierne al límite del artículo 14.1.f) LTAIBG (que permite restringir el acceso a información pública cuando suponga un perjuicio para «*la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*»), ha de tenerse presente que su contenido y finalidad coinciden con los del artículo 3.1.i) del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos en el cual se prevé que el acceso a la información se podrá limitar para proteger «*la igualdad de las partes en una instancia jurisdiccional y el buen funcionamiento de la justicia*» siempre que las limitaciones se establezcan por ley, sean necesarias en una sociedad democrática y proporcionales al objetivo a proteger.

Además, en la Memoria explicativa del Convenio, se proporcionan determinadas indicaciones acerca del sentido y alcance de dicho precepto que, desde su entrada en vigor en España el 1 de enero de 2024, necesariamente deben ser tenidas en cuenta por los sujetos obligados de la LTAIBG a la hora de interpretar y aplicar la previsión del artículo 14.1. f) LTAIBG: «*este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite*».

De lo anterior se desprende la necesidad de atender a la naturaleza y a la finalidad de la información solicitada para decidir sobre la aplicación del límite del artículo 14.1 f). En esta línea se ha pronunciado también el Tribunal Supremo (TS) en su Sentencia de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), en la que establece una clara distinción en el régimen jurídico del acceso en función de la naturaleza *procesal* o *administrativa* de la documentación afectada. Así, para el Alto Tribunal, mientras que el acceso a la información estrictamente procesal, generada en el marco de un procedimiento judicial no concluido, ha de regirse por la legislación procesal aplicable —y la decisión al respecto corresponde al órgano judicial competente—, el acceso a la información de naturaleza administrativa (tanto la preexistente como la elaborada para ser presentada ante un órgano judicial) se rige por lo dispuesto en la LTAIBG, correspondiendo decidir al órgano, organismo o entidad en cuyo poder obren los contenidos o los documentos solicitados y debiéndose realizar, en estos casos, la ponderación que exige el artículo 14.2 LTAIBG.

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

6. Ciertamente, en este caso, los informes cuyo acceso se pretende se elaboraron en el marco de un recurso de alzada y, en consecuencia, no se trata de información de carácter procesal *strictu senso*, preparada para aportarse al procedimiento judicial, por lo que, tal como acaba de apuntarse, es la autoridad administrativa competente (la Abogacía del Estado) la que debe decidir sobre el acceso tomando en consideración las circunstancias concurrentes y el principio de proporcionalidad.

   En este caso, no puede desconocerse que, a pesar de tratarse de un informe emitido en la fase de recurso administrativo, su contenido guarda una estrecha relación con el objeto de un previsible litigio judicial que finalmente se ha materializado. Tomando en consideración estas circunstancias, este Consejo considera que se ha justificado de manera suficientemente razonada que la revelación anticipada del contenido el informe causaría un perjuicio relevante a la posición de la Administración en el proceso en la medida en que permitiría conocer aspectos sustanciales de su estrategia procesal y de defensa.

   Por lo tanto, en este caso, en la ponderación entre el derecho a acceder al contenido de los informes con carácter anticipado a su aportación al proceso y la protección del derecho de la Administración a la tutela judicial efectiva amparado por el límite del artículo 14.1.f) LTAIBG prevalece, en este caso, el segundo.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG Número: 2026-0055 Fecha: 22/01/2026

[redacted]

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta